

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs vor der zweiten Vierjahresperiode 2012–2015

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Am 24. November dieses Jahres wurden der **Wirksamkeitsbericht 2008–2011** und die **Botschaft des Bundesrates zur Neudotierung des Finanzausgleichs für die zweite Vierjahresperiode 2012–2015** verabschiedet. Auch wenn die Beobachtungsperiode nur kurz war, zeigt der Bericht, dass die NFA ihre Ziele erfüllt. Der Bundesrat sieht deshalb vorderhand keinen Grund für grössere Anpassungen.

1 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2), Artikel 5 (Ressourcenausgleich) und 9 (Lastenausgleich).

Die NFA im Überblick

Ziel der auf Anfang 2008 in Kraft gesetzten NFA war eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen so weit möglich und sinnvoll entflochten worden. Der Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone ist mittels Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträgen auf eine neue Basis gestellt worden. Zudem sind durch ein vollständig neu konzipiertes Ausgleichssystem Fehlanreize des alten Finanzausgleichs beseitigt worden. Im Vordergrund stand dabei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Beiträge, wodurch die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone gestärkt und ihr Mitteleinsatz stärker den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung angepasst worden ist. Des Weiteren beabsichtigte die NFA durch eine stärkere Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, Grössenvorteile besser auszuschöpfen und unerwünschte räumliche externe Effekte (*Spillovers*) zu reduzieren. Das Konzept der NFA beruht demzufolge auf vier Pfeilern:

Entflechtung der Aufgaben

Mit der NFA sind 17 von insgesamt 33 bisherigen Verbundbereichen entflochten worden. 7 Bereiche gingen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes über (u.a. Nationalstrassen, AHV- und IV-Renten) und 10 in die alleinige Zuständigkeit der Kantone (u.a. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten im Rahmen der IV, Sonderschulung).

Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben

16 Aufgabenbereiche werden auch weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht. Doch statt wie früher Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien zu subventionieren, kommen heute hauptsächlich Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen. Dabei ist der Bund für die strategische Führung zuständig, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen.

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die NFA beinhaltet im Weiteren eine stärkere Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (z.B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr). Auf der Basis einer interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) schliessen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab.

Neues Ausgleichssystem

Seit 2008 besteht der Finanzausgleich im engeren Sinn nur noch aus zweckfreien Mitteln, wobei zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Abgeltung von Sonderlasten) unterschieden wird. Der Ressourcenausgleich besteht aus einem vom Bund finanzierten vertikalen und einem von den ressourcenstarken Kantonen getragenen horizontalen Ressourcenausgleich. Der Lastenausgleich wird vollständig vom Bund finanziert und in einen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleich aufgeteilt (vgl. *Grafik 1*). Der Umbau des gesamten Finanzausgleichs einschliesslich der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sollte haushaltsneutral erfolgen, d.h. insgesamt weder für den Bund noch für die Gesamtheit der Kantone eine Mehrbelastung bewirken.

Der Wirksamkeitsbericht für die Periode 2008–2011

Das neue Ausgleichssystem ist politisch steuerbar: Gemäss dem Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG)¹ legt das eidgenössische Parlament alle vier Jahre die Grundbeiträge für den vertikalen und den horizontalen Ressourcenausgleich sowie für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich fest. In den Zwischenjahren werden die Grundbeiträge nach einem im gleichen Gesetz festgeschriebenen Verfahren fortgeschrieben.

Bei der Festlegung der Grundbeiträge stützt sich das Parlament jeweils auf den sogenannten Wirksamkeitsbericht des Bundesrates. Der Bericht gibt Aufschluss über den Vollzug und die Erreichung der Ziele des



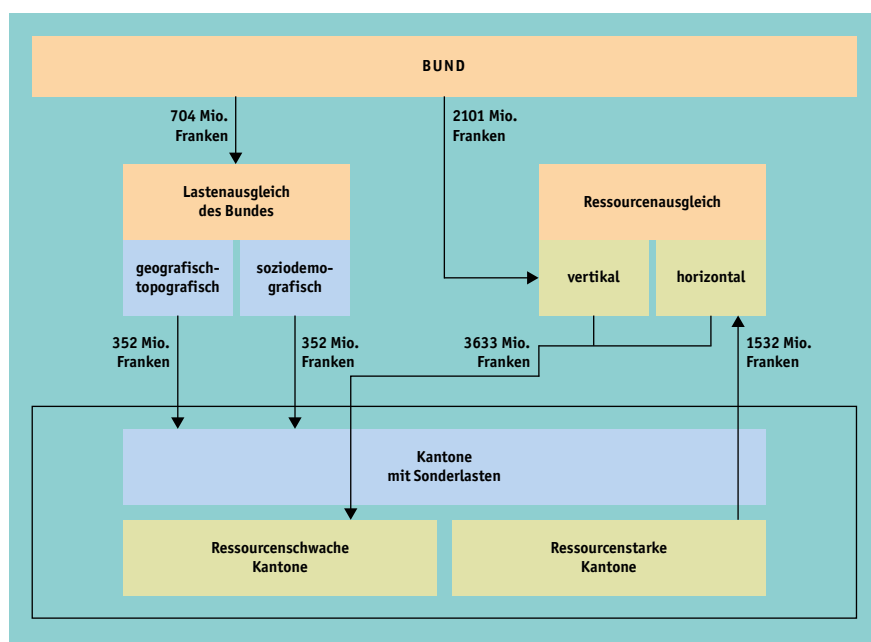
Fred Bangerter
Ökonom Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung EFV, Bern



Pascal Utz
Ökonom Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung EFV, Bern

Grafik 1

Das neue Ausgleichssystem der NFA und Beträge 2011



Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und empfiehlt für die kommende Vierjahresperiode die Höhe der Grundbeiträge und weitere mögliche Massnahmen betreffend den Finanzausgleich. Am 24. November 2010 wurde vom Bundesrat der erste Wirksamkeitsbericht verabschiedet; er betrifft die erste Vierjahresperiode 2008–2011 der NFA. Der Bericht zeigt, dass die NFA ihre Ziele erfüllt hat. *Tabelle 1* gibt Aufschluss über die wichtigsten Ergebnisse des Berichts.

Massnahmen für die Beitragsperiode 2012–2015

Die Resultate des Wirksamkeitsberichts zeigen, dass momentan keine grösseren Anpassungen am System des bestehenden Finanzausgleichs notwendig sind. Auch die Kantone teilten im Rahmen der Vernehmlassung mehrheitlich diese Auffassung.

Kleinere Anpassung des FiLaG

Eine Anpassung des FiLaG ist einzig beim Umgang mit nachträglich entdeckten Fehlern für die zweite Vierjahresperiode vorgesehen. Weil die Berechnung der Ausgleichszahlungen auf umfangreichen Daten beruht, welche von den Kantonen an den Bund übermittelt werden, können Fehler in der Datenerlieferung oder -verarbeitung nie ganz ausgeschlossen werden. Bisher war dieser Fall gesetzlich nicht geregelt. Das bedeutet, dass jeder nachträglich entdeckte Fehler in Bezug auf eine allfällige rückwirkende Korrektur einzeln beurteilt werden musste. Neu soll ein

nachträglich festgestellter Fehler in den Daten dann korrigiert werden, wenn er für mindestens einen Kanton erhebliche Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen hat und der Fehler innerhalb einer bestimmten Frist entdeckt wird. Diese Regelung soll neben einer höheren Rechtssicherheit in Bezug auf die Ausgleichszahlungen auch den Anreiz für eine gute Datenqualität erhöhen, da Fehler zu Lasten eines Kantons nur eingeschränkt korrigiert werden. Um bestimmen zu können, ob die Auswirkungen eines Fehlers für einen Kanton erheblich ist, wird für jeden Kanton jährlich eine sogenannte Erheblichkeitsgrenze festgelegt. Die Erheblichkeitsgrenze wurde auf 0,17% des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials pro Kopf festgelegt, was im Jahr 2010 etwa 50 Franken pro Einwohner entsprach. Wenn z.B. ein Fehler die Ausgleichszahlungen des Jahres 2010 eines Kantons um mehr als 50 Franken pro Einwohner verändert, dann erfolgt eine rückwirkende Korrektur, sofern die entsprechende Ausgleichszahlung nicht mehr als zwei Jahre zurückliegt. In allen anderen Fällen wird keine rückwirkende Korrektur durchgeführt.

Berechnung des Ressourcenpotenzials

Die Berechnung des Ressourcenpotenzials erfährt ebenfalls eine kleine Anpassung. Neu soll der in der Schweiz besteuerte Teil des Einkommens von Grenzgängern nur noch zu 75% in die Berechnung des Ressourcenpotenzials einfließen. Dies, um die erhöhten Infrastrukturkosten von Kantonen zu berücksichtigen, welche viele Grenzgänger beschäftigen. Zwar unterscheiden sich die Infrastrukturkosten von Grenzgängern nicht grundsätzlich von denjenigen der Zupendler aus anderen Kantonen, und Doppelbesteuerungsabkommen ermöglichen den betroffenen Kantonen einen Teil des Einkommens mit Hilfe der Quellensteuer steuerlich auszuschöpfen. Andererseits ist es für die Kantone nicht möglich, mit andern Staaten ähnliche Vereinbarungen zur Kompensation von Spillovers abzuschliessen, wie dies im Inland mittels interkantonaler Lastenausgleichszahlungen geschieht.

Kompensation der Mehrbelastung für die Kantone

Das wichtigste Ergebnis des Wirksamkeitsberichts der Periode 2008–2011 sind die Empfehlungen für die Dotationen der Ausgleichsgefässe für die nächste Vierjahresperiode 2012–2015. Neben der Festlegung der Grundbeiträge kommt in dieser Periode die Problematik der Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA dazu. Eine Untersuchung der EFV zeigte, dass der Übergang zwischen dem alten und dem neuen Finanzausgleich im Jahr 2008 für den Bund und die Kantone

Tabelle 1

Wichtigste Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts zum Finanzausgleich

Ziel	Messgrösse	Resultat
Stärkung der kantonalen Finanzautonomie	Entwicklung der zweckfreien und zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen von 2007 bis 2008 (d.h. Vergleich altes/neues Regime)	<ul style="list-style-type: none"> – Rückgang der zweckgebundenen Transfers um 4,8 Mrd. Franken – Zunahme der zweckfreien Transfers um 1,4 Mrd. Franken
Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone	Standardabweichung und Spannweite des Index des standardisierten Steuerertrags ^a vor und nach Ausgleich	<ul style="list-style-type: none"> – Jahr 2010: Verringerung der Standardabweichung aller Kantone von 37,5 auf 27,3 – Jahr 2010: Verringerung der Spannweite zwischen dem ressourcenstärksten und -schwächsten Kanton von 179,0 auf 126,6 Indexpunkte
Gewährleistung einer minimalen Ausstattung der Kantone mit finanziellen Ressourcen	Index des standardisierten Steuerertrags nach Ressourcen- und Härteausgleich. Anzustrebendes Ziel: mindestens 85 Indexpunkte (Durchschnitt aller Kantone = 100)	<ul style="list-style-type: none"> – Jahre 2008 und 2009: Zielgrösse 85 Indexpunkte integral erreicht – Jahre 2010 und 2011: Zielgrösse bei den Kantonen Uri und Wallis knapp verfehlt
Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit national und international	<ul style="list-style-type: none"> – <i>National</i>: Steuerausschöpfungsindex, Umfrage bei den kantonalen Steuerämtern – <i>International</i>: maximale Unternehmenssteuersätze, effektive Durchschnittssteuerbelastungen für Unternehmen und Arbeitskräfte 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>National</i>: Rückläufige Steuerbelastung in den meisten Kantonen; alle Kantone planen bis 2011/12 Steuersenkungen – <i>International</i>: Weiterhin niedrige Steuerbelastungen in den untersuchten Kantonen im Vergleich zum Ausland
Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Belastungen	Deckungsgrad der Sonderlasten durch den Lastenausgleich des Bundes	– Unterschiedlicher Deckungsgrad der Sonderlasten wird vom Bundesrat als tolerierbar eingestuft, vor allem auch angesichts der seit Einführung der NFA unveränderten Ausgangslage
Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs	Entwicklung des Volumens der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen und Anteil der Abgeltung der Spillovers	<ul style="list-style-type: none"> – Angestrebte Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist im Gang, insbesondere in den Bereichen Spitzenmedizin, Eingliederung und Betreuung von Invaliden, Kulturlastenausgleich – Statistische Daten für die Referenzperiode jedoch noch nicht vorhanden

a Der standardisierte Steuerertrag eines Kantons entspricht seinen Steuereinnahmen, die er erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial mit einem für alle Kantone einheitlichen, proportionalen Steuersatz besteuern würde.

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

nicht wie vorgesehen haushaltsneutral war, sondern dass die Kantone jährlich um 100 Mio. Franken netto belastet werden. Um diese Belastung zu kompensieren, wird der Bund die Grunddotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs ab dem Jahr 2012 um 112 Mio. Franken erhöhen. Dies entspricht der Kompensation der Nettobelastung von 100 Mio. zuzüglich einer ewigen Verzinsung der entgangenen viermal 100 Mio. Franken in der ersten Vierjahresperiode. Der Betrag wird proportional auf den vertikalen Ressourcenausgleich und den Lastenausgleich aufgeteilt. Abgesehen von dieser Kompensation sieht der Bundesrat aufgrund des Wirksamkeitsberichts keine Veranlassung, die be-

stehenden Dotationen zu verändern, da fast alle Ziele des Ressourcen- und Lastenausgleichs erreicht wurden. Der Grundbeitrag für den horizontalen Ressourcenausgleich soll deshalb ausgehend von den Werten des Jahres 2011 gemäss dem Wachstum des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone, der Grundbeitrag für den vertikalen Ressourcenausgleich gemäss dem Wachstum des Ressourcenpotenzials sämtlicher Kantone fortgeschrieben werden. Beim Lastenausgleich erfolgt eine Fortschreibung aufgrund der Jahresteuern im April 2011, ebenfalls ausgehend von den Werten des Jahres 2011. Die genauen Beträge können erst nach Vorliegen der entsprechenden Daten im Herbst 2011 definitiv festgelegt werden.

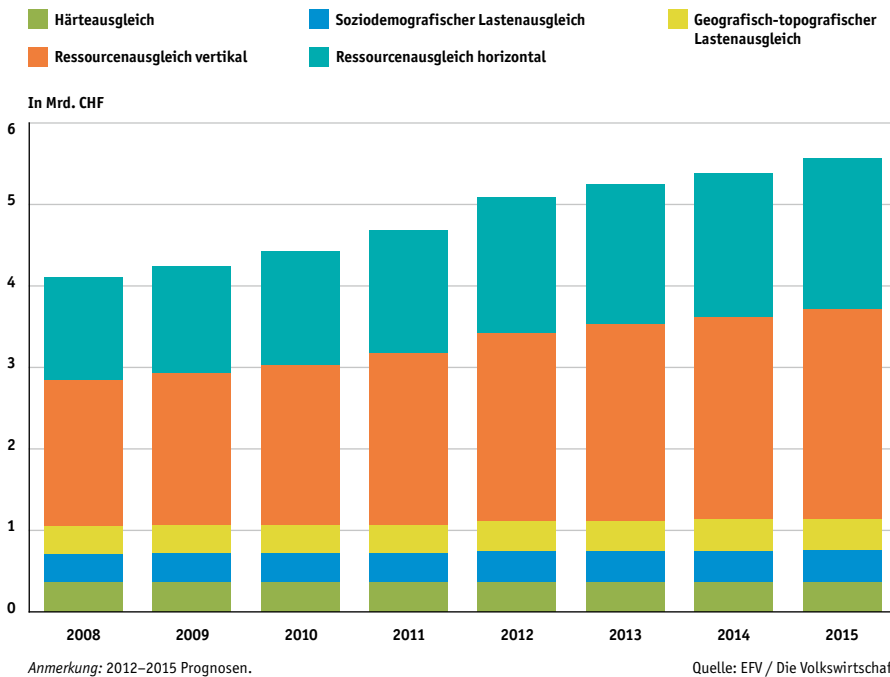
Begrenzung der Beiträge ressourcenstarker Kantone

Das Wachstum des horizontalen Ressourcenausgleichs war während der gesamten ersten Vierjahresperiode immer höher als die Wachstumsrate des vertikalen Ressourcenausgleichs. Dies war unter anderem durch die sehr gute wirtschaftliche Entwicklung der ressourcenstarken Kantone in den entsprechenden Bemessungsjahren (2003–2007) bedingt. Die ressourcenstarken Kantone befürchten deshalb, dass ihre Beiträge auch in Zukunft stark wachsen werden und fordern deshalb eine Belastungsobergrenze. Ein unbegrenztes Wachstum der Beiträge wird jedoch bereits heute verhindert, indem die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone maximal 80% des Bundesbeitrages betragen dürfen (2011 liegt der Wert bei 72,9%). Zudem werden die Einzahlungen aufgrund eines einheitlichen Prozentsatzes auf demjenigen Teil des Ressourcenpotenzials pro Kopf berechnet, welcher über dem schweizerischen Mittel liegt. Dieser Prozentsatz sank in den ersten vier Jahren laufend. Dies bedeutet, dass die ressourcenstarken Kantone im Vergleich zu ihrer Ressourcenstärke einen immer kleineren Prozentsatz in den Finanzausgleich einzahlen müssen.

In der Botschaft des Bundesrates wird angesichts der erheblichen Auswirkungen auf das Ausgleichssystem und der Resultate des Wirksamkeitsberichts auf eine Belastungsobergrenze verzichtet. Im Wirksamkeitsbericht werden gleichwohl denkbare Varianten untersucht. Dabei zeigt sich, dass sowohl aus systemischer als auch aus volkswirtschaftlicher Sicht eine Begrenzung der gesamten Ausgleichssumme – beispielsweise in Prozent des BIP – sinnvoller wäre als eine betragsmässige Obergrenze für einzelne Kantone. Ausserdem müsste die Obergrenze – analog zur Mindestausstattung (vgl. Tabelle 1) – lediglich als Zielgrösse formuliert werden. Eine

Grafik 2

Finanzausgleichszahlungen, 2008–2015



Anmerkung: 2012–2015 Prognosen.

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

Finanzausgleichszahlungen 2011 an die einzelnen Kantone

in 1000 CHF	Ressourcenindex	Ressourcenausgleich	Geografisch-topografischer Lastenausgleich	Soziodemografischer Lastenausgleich	Härteausgleich	Total Zahlungen Netto
ZH	127.8	550 654	0	-80 457	20 626	490 823
BE	74.9	-858 208	-24 614	-27 056	-36 041	-945 919
LU	74.1	-335 196	-6 698	0	-17 857	-359 751
UR	57.2	-73 644	-10 903	0	585	-83 962
SZ	140.1	83 955	-6 038	0	2 159	80 077
OW	74.0	-31 435	-5 465	0	-8 898	-45 799
NW	124.5	14 605	-1 491	0	623	13 738
GL	65.4	-57 189	-5 170	0	-7 521	-69 880
ZG	246.1	237 987	0	0	1 658	239 645
FR	68.1	-341 783	-11 914	0	-133 273	-486 971
SO	76.5	-197 443	0	0	4 098	-193 345
BS	144.7	128 826	0	-47 125	3 251	84 952
BL	98.2	-3 127	0	0	4 343	1 216
SH	95.9	-3 375	0	-2 702	-5 402	-11 480
AR	74.1	-48 922	-17 673	0	902	-65 693
AI	80.5	-8 830	-8 201	0	247	-16 783
SG	73.6	-446 769	-2 002	0	7 576	-441 195
GR	76.9	-148 372	-137 471	0	3 186	-282 657
AG	84.5	-230 591	0	0	9 133	-221 458
TG	73.1	-234 742	-3 742	0	3 843	-234 641
TI	95.4	-17 814	-13 785	-20 555	5 187	-46 966
VD	120.1	204 361	0	-59 647	10 613	155 326
VS	64.3	-464 048	-69 999	0	4 613	-529 435
NE	94.1	-13 984	-22 924	-14 050	-106 018	-156 976
GE	146.9	312 255	0	-100 505	6 897	218 647
JU	62.3	-117 764	-4 266	-257	-18 247	-140 534
Total	100.0	-2 100 592	-352 355	-352 355	-243 718	-3 049 020

Legende: (+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton.

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

betragsmässige Belastungsobergrenze würde je nach Ausgestaltung nur die Beiträge derjenigen Kantone begrenzen, deren Ressourcenpotenzial über dieser Grenze liegt. Die übrigen ressourcenstarken Kantone müssten entsprechend die dadurch entstandenen Beitragsausfälle kompensieren. Sie müssten einen höheren Prozentsatz an den Ressourcenausgleich zahlen als die ressourcenstärksten Kantone. Um ein solches Szenario zu vermeiden, müsste die Belastungsobergrenze so ausgestaltet werden, dass der gesamte Beitrag der ressourcenstarken Kantone reduziert würde. Eine weitere feste Begrenzung würde ausserdem das gesamte System des Ressourcenausgleichs stark beeinflussen und die Ziele des Finanzausgleichs in Frage stellen.

Weiterführung des Härteausgleichs

Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts ist jeweils zu prüfen, ob der Härteausgleich teilweise oder vollständig aufzuheben ist. Beim Härteausgleich handelt es sich um ein Übergangsinstrument, das diejenigen ressourcenstarken Kantone unterstützt, welche durch den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich finanzielle Einbussen in Kauf nehmen mussten. Grundsätzlich ist dieser Härteausgleich auf 28 Jahre beschränkt, wobei nach acht Jahren die Beiträge jährlich um 5% reduziert werden. Einzelne Kantone sprachen sich in der Vernehmlassung für eine sofortige Aufhebung des Härteausgleichs aus. Die grosse Mehrheit der Kantone befürwortet jedoch die vom Bundesrat vorgeschlagene vollständige Weiterführung des Härteausgleichs in der kommenden Vierjahresperiode, da er für einzelne Kantone von grosser finanzieller Bedeutung ist. Ausserdem würden ohne Härteausgleich im Jahre 2011 drei Kantone das angestrebte Ziel eines standardisierten Steuerertrages von 85% des schweizerischen Mittels nicht erreichen.

Weiteres Vorgehen

Nachdem Differenzen zwischen Bund und Kantonen bereinigt wurden, hat der Bundesrat am 24. November 2010 die Botschaft zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs verabschiedet. Im Laufe des nächsten Jahres wird sich deshalb das Parlament mit dem Geschäft befassen. Dieses besteht aus der Teilrevision des FiLaG, wo neu die Erheblichkeitsgrenze für nachträgliche Fehlerkorrekturen eingeführt wird, und den beiden Bundesbeschlüssen zur Dotation des Ressourcen- bzw. Lastenausgleichs. Vorgesehen ist, dass sowohl die Teilrevision als auch die beiden Bundesbeschlüsse auf Beginn der zweiten Vierjahresperiode am 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt werden.